



Številka: 37100-3/2017/10

Datum: 7. 12. 2017

**Odgovor na pobudo Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in
Interesne skupine lokalnih interesov glede problematike postavljanja objektov za oglaševanje ob
cestah**

Državni svet Republike Slovenije je na Vlado Republike Slovenije naslovil pobude Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov glede problematike postavljanja objektov za oglaševanje ob cestah, in sicer je predlagano, da se:

- področje oglaševalskih posegov ob državnih in občinskih cestah uredi v enem predpisu, ki bo na ravni države uredil vsa ključna vprašanja oglaševanja ob cestah in pripomogel k vzpostavitvi reda na tem področju;
- sankcije za izvajalce oglaševalske dejavnosti ob cestah, ki kršijo predpise in nelegalno postavljajo objekte za oglaševanje, izrazito višajo, saj morajo delovati preventivno;
- omogoči občinam, da lahko z odloki urejajo in nadzirajo tiste posege v prostor, ki vplivajo na zunanji izgled naselij in prostora, ne pomenijo pa gradnje objektov;
- prouči možnost prepovedi oglaševanja v vidnem polju avtocest in hitrih cest.

V nadaljevanju podajamo odgovor na pobude Komisije Državnega sveta za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in Interesne skupine lokalnih interesov glede problematike postavljanja objektov za oglaševanje ob cestah.

Uvodoma pripominjamo, da se strinjamo s stališčem, da je postavljanje objektov za obveščanje in oglaševanje ob javnih cestah oziroma njihovi neposredni bližini moteče, saj po eni strani odvrta pozornost voznikov, kar negativno vpliva na prometno varnost, po drugi strani pa kazijo naravni prostor. Ob vsem tem pa lahko v primeru neustrezne postavitve predstavljajo tudi veliko nevarnost za udeležence cestnega prometa. Dejstvo je, da tovrstnih oglasnih objektov oziroma površin ni mogoče in tudi v bodoče ne bo mogoče v celoti prepovedati, prizadevamo pa si z restriktivnimi ukrepi v kar največji možni meri omejiti postavljanje objektov za obveščanje in oglaševanje. Eden izmed takih ukrepov zagotovo predstavlja 78. člen Zakona o cestah, ki je bil sprejet v paketu nove cestnoprometne zakonodaje konec leta 2010. S sprejetjem tega zakona je bil konec leta 2010 s pravnega vidika storjen velik premik na področju postavljanja objektov za obveščanje in oglaševanje ob državnih cestah. Zakon o cestah področja oglaševanja ob občinskih cestah ne ureja, ampak predmetno ureditev prepušča občinam, kar je tudi v duhu avtonomije, ki jo občine uživajo v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi. Z napredkom, ki je bil dosežen na področju oglaševanja ob državnih cestah, smo lahko do neke mere zadovoljni, saj smo dosegli, da se je področje oglaševanja ob državnih cestah, ki je bilo pred letom 2010 v veliki meri deregulirano, pravno reguliralo na dokaj restriktiven način. Ob tem se je potrebno zavedati, da so možnosti zakonodajalca glede posegov v že pridobljene pravice, izvirajoče iz pravnomočnih upravnih aktov, zelo omejene, saj je načeloma prepovedana retroaktivna veljava predpisov. S sprejetjem Zakona o cestah je bil na področju oglaševanja narejen pomemben mejnik, katerega namen je bil vzpostaviti red pri izvajanju oglaševalske dejavnosti v območjih, ki pomembno vplivajo na okolje in udeležence cestnega prometa.

Na področju oglaševanja v širšem pomenu gre za kompleksno problematiko, ki zadeva ne samo zakonodajo s področja cestne infrastrukture, ampak tudi zlasti zakonodajo s področja urejanja prostora, gradnje in

kmetijstva. Zakonodaja s področja cestne infrastrukture lahko rabo prostora omejuje zgolj v varovalnem pasu javne ceste, kar pomeni, da so subjekti pri izvajanju aktivnosti v tem prostoru vezani na soglasje upravljavca predmetne javne ceste. Posledično so tudi pristojnosti inšpekcije, pristojne za ceste, prostorsko omejene z mejo varovalnega pasu. Širina varovalnega pasu je odvisna od kategorije posamezne vrste ceste, pri čemer smo mnenja, da so veljavne širine varovalnih pasov povsem ustrezne z vidika zagotavljanja varstva javne ceste in prometa na njej. Ker je raba prostora v varovalnem pasu omejena, to pomeni, da je izvajanje lastninske pravice v stvarno pravnem smislu omejeno, zato bi bilo širjenje varovalnih pasov izven sedanjih okvirov lahko pravno vprašljivo z vidika varstva lastninske pravice in načela sorazmernosti kot enega temeljnih postulatov, ki se upošteva pri presoji upravičenosti posegov v z Ustavo Republike Slovenije in drugimi zakoni zagotovljene pravice.

Žal se v praksi pogosto dogaja, da se oglaševalska podjetja odločijo za postavitve objektov za obveščanje in oglaševanje na zemljiščih zunaj varovalnih pasov ceste, s čimer se izognejo zahtevam in omejitvam, ki jih predpisuje zakonodaja s področja cestne infrastrukture, pa tudi nadzoru pristojne inšpekcije za ceste.

Tako se objekti za obveščanje in oglaševanje postavljajo tudi na zemljiščih, ki so v občinskih prostorskih aktih opredeljena kot kmetijska zemljišča in niso znotraj varovalnega pasu ceste, čeprav so gradnja določenih objektov na kmetijskih zemljiščih oziroma posegi na teh zemljiščih dopustni le, če to določa in pod pogoji, ki jih določa prostorski akt občine, na območju katere se to zemljišče nahaja. Kateri objekti, posegi oziroma ureditve so na kmetijskih zemljiščih dopustne, določa 3.č člen Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16 in 27/17 – ZKme-1D; v nadaljnjem besedilu: ZKZ), v prehodnem obdobju pa 45. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 27/16; v nadaljnjem besedilu: ZKZ-E). V skladu s 3.č členom ZKZ oziroma 45. členom ZKZ-E postavitve objektov za oglaševanje na kmetijskih zemljiščih ni dopustna. Ob tem je treba omeniti, da je v veljavi sicer še nekaj občinskih prostorskih aktov, ki gradnjo objektov za oglaševanje na kmetijskih zemljišč dopuščajo. V teh primerih gre predvsem za občinske prostorske akte, sprejete pred uveljavitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kmetijskih zemljiščih (Uradni list RS, št. 43/11) v juniju 2011.

Za izvajanje nadzora nad namensko rabo kmetijskih zemljišč je pristojen Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo (v nadaljnjem besedilu: IRSKGLR). Na teh zemljiščih so postavljeni objekti za obveščanje in oglaševanje različnih dimenzij in konstrukcijskih izvedb. V postopkih nadzora kmetijski inšpektor najprej preveri pravni status kmetijskega zemljišča v konkretni občini, kjer so ti objekti za obveščanje in oglaševanje postavljeni, na terenu pa se preveri sama izvedba njihove konstrukcije. Če konstrukcija objekta za obveščanje in oglaševanje ne spada pod definicijo objekta po gradbenih predpisih in po občinskem prostorskem načrtu postavitve takšnih konstrukcij ni dovoljena, kmetijski inšpektor nadaljuje z inšpekcijskim postopkom, v nasprotnem primeru pa zadevo odstopi v obravnavo Inšpektoratu Republike Slovenije za okolje in prostor (v nadaljnjem besedilu: IRSOP). Kmetijski inšpektor v inšpekcijskem postopku pridobi podatke o lastništvu kmetijskega zemljišča in morebitnih sklenjenih pogodbah o zakupu. V postopkih v zvezi z lastništvom se v praksi izkažejo različne pravne situacije, in sicer:

- lastnik kmetijskega zemljišča z zakupno pogodbo odda del kmetijskega zemljišča v nezemeljske namene podjetju, ki postavi konstrukcijo in izvaja oglaševanje,
- lastnik kmetijskega zemljišča odda del kmetijskega zemljišča v nezemeljske namene podjetju, ki postavi konstrukcijo za oglaševanje, to podjetje pa nato s pogodbo odda konstrukcijo za namen oglaševanja drugemu podjetju.

V tej zvezi je treba opozoriti tudi na pojav veriženja pogodb oziroma na problem ugotavljanja pasivne legitimacije zavezanca ter na to, da imajo določena podjetja, ki prevzamejo uporabo konstrukcij, svoje sedeže tudi v tretjih državah. To pa predstavlja inšpekcijskemu organu dodatno oviro pri vodenju postopka. Zakon o preprečevanju dela in zaposlovanja na črno (Uradni list RS, št. 32/14 in 47/15 – ZZSDT) v tretji alineji 3. člena določa, da mora imeti v tem primeru pravni subjekt, ki opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji, tudi registrirano podružnico v Republiki Sloveniji. Če tovrstna podjetja nimajo registriranih podružnic, gre pri tem tudi za delo na črno, ki je v pristojnosti drugih inšpekcijskih organov. Po opravljenem ugotovitvenem postopku sledi upravni ukrep, in sicer je to izdaja ureditvene odločbe, s katero se zavezancu naloži odstranitev objekta za obveščanje in oglaševanje. V okviru pritožbenega postopka zavezanci običajno uporabijo vsa pravna sredstva, ki so jim na razpolago. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano je

kot drugostopenjski organ v pritožbenih postopkih v večini primerov zavzelo stališče, da so pritožbe na izdane ureditvene odločbe o odstranitvi reklamnih panojev neutemeljene. V večini primerov so stranke sprožile upravni spor na Upravnem sodišču Republike Slovenije, ki je v letu 2017 prvič potrdilo odločbo kmetijske inšpekcije o odstranitvi reklamnega panoja in zavzelo stališče, da se s postavljanjem reklamnih panojev ne dosega namenska rabe kmetijskega zemljišča ter da pri tem ni bistvena sama obdelanost zemljišča, na kateri je postavljena konstrukcija reklamnega panoja. Pri tem je sodišče tudi poudarilo razlago določb, ki se nanašajo na varstvo lastninske pravice in določene omejitve, ki so v javnem interesu. Zaradi varstva kmetijskih zemljišč, ki so za človeka nujno potrebne dobrine, je namreč že v Ustavi Republike Slovenije in na njenih podlagah sprejetih zakonih urejeno posebno varstvo kmetijskih zemljišč, zaradi česar je lastninska pravica na navedenih zemljiščih omejena. V primeru ugotovljene kršitve pa kmetijska inšpekcija zoper kršitelja, poleg upravnega postopka, vodi tudi prekrškovni postopek.

V obdobju od leta 2015 do leta 2017 je IRSKGLR zaradi nedovoljene postavitve objektov za obveščanje in oglaševanje izdal 36 upravnih inšpekcijskih odločb o odstranitvi konstrukcij. Zoper izdane odločbe je bilo na drugostopenjski organ, torej Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano podanih 23 pritožb inšpekcijskih zavezancev, ki so bile v 21 primerih zavrjene kot neutemeljene. Upravni spor je bil sprožen v 15 primerih, v katerih so vsi sodni postopki še v teku, razen v enem primeru, ko je bila izdana pravnomočna sodna odločba, s katero je bila tožba zavrjena. Izvršbe z denarno prisilitvijo pa so bile začete v treh primerih.

Problematika postavljanja objektov za obveščanje in oglaševanje pa zadeva tudi področje gradbenih predpisov. Objekti za obveščanje in oglaševanje so po svoji pojavnosti zelo raznovrstni posegi v urbano in naravno krajino, kar pogojuje tudi sistem njihovega nadzora. Pristojnost gradbene inšpekcije, ki deluje v okviru IRSOP, je omejena na postavitve objektov za obveščanje in oglaševanje, kot so opredeljeni v področnih predpisih. Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo, 14/05 – popr., 92/05 – ZJC-B, 93/05 – ZVMS, 111/05 – odl. US, 126/07, 108/09, 61/10 – ZRud- 1, 20/11 – odl. US, 57/12, 101/13 – ZDavNepr, 110/13 in 19/15) definira objekt kot s tlemi povezano stavbo ali gradbeno inženirski objekt, narejen iz gradbenih proizvodov in naravnih materialov, skupaj z vgrajenimi inštalacijami in tehnološkimi napravami. Če so ugotovljene nepravilnosti (gradnja brez gradbenega dovoljenja), IRSOP ukrepa na podlagi Zakona o graditvi objektov. V veliko primerih so objekti za obveščanje in oglaševanje enostavni objekti, ki ne potrebujejo gradbenega dovoljenja ali celo sploh niso objekti (so premični, nameščeni na vozila, fasade, ograje itd.). Del oglaševalskih posegov v prostor je torej mogoče klasificirati kot objekt, nekateri pa to niso. Pri tem velja izpostaviti, da se večina oglaševalskih objektov uvršča med enostavne objekte, ki se jih lahko gradi brez gradbenega dovoljenja. Možnost njihove postavitve pa je odvisna od lokacije in pogojev, kot jih določajo občinski prostorski akti in drugi področni predpisi, ki lahko pogojujejo soglasja.

Iz navedenega izhaja, da je področje postavljanja objektov za obveščanje in oglaševanje ob cestah kompleksna materija, katere obravnava zahteva poznavanje in uporabo različnih materialnih predpisov. Ureditev v splošnem zakonu, ki bi urejal le problematiko postavljanja objektov za obveščanje in oglaševanje na različnih površinah, ki jih urejajo različni materialni predpisi, ne bi bilo ustrezno. Za vsako posamezno področje veljajo specifične urejene v materialnem zakonu in ureditev zgolj v sklopu tega materialnega zakona lahko zajame vse te posebnosti, omejitve in namen takega urejanja.

Strinjamo se s pobudo, da se globe za kršitve, povezane s postavljanjem objektov za obveščanje in oglaševanje ob cestah, zvišajo z namenom, da bi imele odvračilni učinek. V zvezi s tem smo v noveli Zakona o cestah, ki je že predložena v obravnavo Državnemu zboru Republike Slovenije, predlagali, da se globa, predpisana za posameznika in odgovorno osebo pravne osebe, samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, zviša s sedanjih 200 eurov na 2.000 eurov, globa za pravno osebo samostojnega podjetnika posameznika in posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost, pa zviša s sedanjih 2.000 eurov na 8.000 eurov.

V zvezi s pobudo, da se občinam omogoči možnost urejanja in nadziranja tistih posegov v prostor, ki vplivajo na zunanji izgled naselij in prostora, ne pomenijo pa gradnje objektov, pojasnjujemo, da je bil v Uradnem listu RS št. 61/17 objavljen novi Zakon o urejanju prostora (v nadaljnjem besedilu: ZUreP-2), ki občinam omogoča, da na podlagi 120. člena ZUreP-2 sprejmejo odlok o urejanju podobe naselij in krajine in z njim

urejajo urbani in siceršnji prostorski razvoj na praviloma že izgrajenih območjih naselij, s poudarkom na urejeni podobi ter usklajeni in medsebojno dopolnjujoči rabi javnih in zasebnih površin, ter urejajo in varujejo podobo krajine. Navedeno pomeni, da lahko občine s predmetnim odlokom uredijo oziroma določijo pogoje, namenjene zagotavljanju ustrezne podobe naselij in krajine, kot so pravila glede oglaševanja, osvetljevanja, postavljanja blaga ob poslovnih objektih, postavljanja pomožne kmetijsko-gozdarske opreme in podobno. Nova zakonodaja s prostorskega in gradbenega področja tako ponuja drugačne rešitve glede razmejitve pristojnosti, saj prav tako predlaga drugačno ureditev inšpekcijskega nadzora nad enostavnimi objekti in drugimi negradbenimi posegi v prostor, ki se prenaša v izvirno pristojnost občin. S tem bodo občine dobile možnost ukrepanja v primeru vseh kršitev in ne samo tistih, kjer gre za občinske površine (lastniško ali upravljavsko).

Reševanje problematike oglaševanja ni in ne more biti omejeno samo na avtoceste in hitre ceste, ampak se s tovrstno problematiko srečujemo tudi ob drugih cestah, še zlasti tistih, ki potekajo v območju urbanih naselij. Želja oglaševalskih podjetij je, da z oglasnimi sporočili dosežejo kar največje število naslovnikov, zato želijo oglaševati ob najbolj prometno obremenjenih prometnicah, kamor se uvrščajo tudi avtoceste in hitre ceste. Zagotovo je oglaševanje ob avtocestah in hitrih cestah s prometno varnostnega vidika nesprejemljivo, saj se na teh cestah soočamo z večjimi hitrostmi vozil kot na ostalih cestah, pa tudi z vedno večjo gostoto prometa. Ob tem pa ne smemo pozabiti na pomembnost ostalih cest, še zlasti tistih v naseljih, kjer se kljub nižjim hitrostim vozil soočamo z velikim številom uporabnikov in večjih številom konfliktnih točk (npr. križišča, priključki, prehodi za pešce, kolesarske steze). Omejitve prepovedi oglaševanja zgolj na vidno polje avtocest in hitrih cest ni sprejemljiva že omenjenih razlogov, pa tudi dejstva, da izraz vidno polje ne izpolnjuje pogojev jasnosti in določnosti pravne norme. Bistvena lastnost pravnih predpisov je v predpisovanju obveznega ravnanja na razumljiv način. Obvezno ravnanje je mogoče pravnim subjektom naložiti, od njih pričakovati in zahtevati samo, če so predpisi jasni in razumljivi. Tudi jasnost in razumljivost predpisov sta tako eden od temeljev pravne varnosti in s tem pravne države sploh. In obratno: če predpisi niso dovolj jasni in razumljivi, so s tem resno načeta in ogrožena načela, na katerih sloni in deluje pravna država. Ob tem menimo, da bi s prepovedjo oglaševanja v vidnem polju ceste šlo za nesprejemljiv in nesorazmeren poseg, saj bi s tem prepovedali vse oglase (tudi tiste zelo oddaljene oziroma odmaknjene od ceste), ki bi jih lahko uporabnik ceste s pogledom zaznal med vožnjo po cesti.

Kljub temu, da vaših pobud nismo v celoti sprejeli, bomo področje oglaševanja ob cestah še naprej budno spremljali in skrbeli, da bodo pristojne inšpekcijske službe izvajale nadzor na tem področju v največji možni meri ob upoštevanju njihove kadrovske zmožnosti. Kot je razvidno iz navedenega je bilo tako na področju zakonodaje kot tudi na področju delovanja pristojnih inšpekcijskih organov že kar nekaj storjenega v cilju izboljšanja stanja. Kot do sedaj se bomo tudi v prihodnje trudili, da bi se stanje še izboljšalo, zato bomo ob obravnavi predpisov, ki zadevajo področje postavljanja objektov za obveščanje in oglaševanje, pozorni na morebitne anomalije oziroma možne izboljšave, ki bodo še povečale učinkovitost pristojnih inšpekcijskih služb.